政府信息服务评价体系的可持续性研究*

董宇[1] 安小米[2,3,4]
[1] 北京石油化工学院经济管理学院 北京 102600 [2] 中国人民大学信息资源管理学院 北京 100872
[3] 数据工程与知识工程教育部重点实验室 北京 100872 [4] 中国人民大学智慧城市研究中心 北京 100872

摘要：［**目的/意义**］当前，建立评价常态化机制已成为各级政府提高其信息服务水平的一种有效管理策略，但当今社会所呈现出的复杂性、多样性、发展性却不断对现有评价体系的应用效果产生冲击，这就迫切需要人们对评价体系的可持续性展开相关研究。［**方法/过程**］创建一种评价体系的可持续性模型（S-PPF模型），该模型在理论层面体现了评价指标集合的差异性、评价目标的关联性以及基于过去、现在、将来划分原则的发展性，并通过提出评价连续体概念以及相关实用性原则实现了在应用层面的可操作性。［**结果/结论**］研究发现，S-PPF模型能同时解决评价体系的针对性、关联性和时效性等难题，是一种有效的评价体系可持续性解决方案。

关键词：政府信息服务 评价体系 可持续性 S-PPF模型 评价连续体
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2018.20.004

近年来，评价体系作为现代社会管理体系中衡量绩效优劣最常见也是最重要的反馈机制，已经在我国各行各业得到了广泛的应用。以政府信息服务部门为例，针对信息服务效果展开的定期评价已经成为评判各级政府相关信息部门信息服务水平高低的常用管理手段，而且在一定级别的政府组织机构层面也有相应的管理机制设置，而评价体系应用上的高普及率，客观上就要求评价体系不但应具有科学性，而且还要具有可持续性，就像人们在现实社会中追求事物的可持续性发展一样，人们构建一套评价体系不仅仅希望它能满足当前人们对评价的需求，同时还希望它的应用也能适用于将来的客观环境。

然而现实状况却是对评价体系可持续性的研究被长期忽视，这其中的根本原因就源于在当今社会人们对评价已经习以为常，在人们的意识中，"评价"并不是一个高深的话题，以政府信息服务部门为例，如果评价仅仅涉及到某一区域的某个具体的职能部门时，所涉及的政府管理者往往并不认为这种评价活动是个难题，一套评分表加一批评价人员可能就是最容易想到的应对策略，评价的这种在微观层面的低门槛特征往往会造成政府管理者对其可持续性研究必要性的忽视，但在现实社会中，评价是否真像人们普遍认为的那么简单？进而源于其简单，从而可以忽视对其可持续性的研究？

事实上，当人们将评价上升到宏观层面就会发现，随着评价应用层级的逐步提高，越来越多应用上的难题展现在人们的眼前，例如，一些在某一个具体部门应用效果明显的评价指标体系，当运用到同级的其他部门时，评价功效就会显著下降；一些经过验证适应某一个区域的评价指标体系，当照搬到其他区域时，常常就会产生各种各样、意想不到的排斥效应；一些前几年还适合某一个部门的评价指标体系，过了几年就会由于与时代脱节而不再具有使用价值了，等等，这些难题纠缠在一起，降低了评价结果的准确性、有效性，从而减弱了评价在整个管理体系中应有的作用和地位。

当前，随着我国国力的快速提高，人们所面临宏观层面的评价活动将越来越多，特别是针对各级党政机关、大型国有企事业单位等部门，这些部门的管理者在评价下级部门的同时也将接受上级部门对其部门的考核，下级部门的评价活动也不应与上级部门制定的评价方针脱节而成为整个评价活动的孤岛，而评价活动的这种层级相关性势必会推动评价活动不断由微观层

* 本文系国家社会科学基金重大项目"国家数字档案资源整合与服务机制研究"（项目编号：13&ZD184）研究成果之一。
作者简介：董宇（ORCID：0000-0003-3459-0144），副教授，博士；安小米（ORCID：0000-0002-6283-2289），教授，博士，博士生导师，通讯作者，E-mail：anxiaomi@ruc.edu.cn。
收稿日期：2018-04-07 修回日期：2018-07-04 本文起止页码：33-42 本文责任编辑：刘远颖

面上升到宏观层面,宏观层面的评价活动不再像以前那样可有可无,它已经成为当前人们在社会实践过程所无法回避的问题。

当前,随着宏观层面评价活动的不断增多,其自身的复杂性、多样性逐渐显现出来,许多在微观层面常常可以忽视的影响因素(如关联因素、时间因素等),在宏观层面都成为了左右评价活动成效的关键点,人们为了在这种复杂社会环境下还能实现评价活动的可行性、有效性,就要付出更多的人力、物力、财力,而这种管理成本的上升,客观上就限制了评价体系在构建时间上的随意性,人们不可能再照搬以往微观层面的评价构建策略,即在评价需求出现后,随时组织相关力量重复前期评价体系构建的全过程,而想要获得最大的生存时间长度,就必然要面对可持续性的问题[1]。因此,具有可持续性的评价体系将逐渐成为人们在评价体系构建时所追求的目标,可持续性将成为今后评判评价体系是否成功的关键影响因素。

本文研究对象是政府信息服务,它不仅是政府公务活动的重要内容,还直接关系到政府运行和决策管理水平,对于保障社会信息渠道的畅通,维护公共秩序,协调社会关系显得尤为重要[2]。我国十分重视政府信息服务工作,在政府组织系统内外分别设立了专门的信息机构从事信息提供与保障、传播服务,例如,隶属于各级政府的信息中心、档案机关以及各类事业单位(如公共图书馆等)等[3]。作为政府信息服务的供给方,它们相互之间除了存在着一定程度的协同关联外,其自身内部还存在着上下交错的、复杂的层级关系,例如,档案机关,根据《中华人民共和国档案法》的相关规定,我国档案行政体制实行的是统一领导、分级管理模式,即档案行政管理部门负责对全国档案事业进行分级别、分专业的管理,同时,这种管理也只体现在档案业务层面,即下级档案机构只接受上级档案行政管理机构的业务指导,真正的领导权在当地党委、政府领导手中,属于双重管理模式,因此,基于政府信息服务供给侧结构上的这种复杂性,决定了人们在对这些部门实施政府信息服务评价时,应该站在宏观层面视角去构建评价体系。

基于上述研究策略,本文将从以下 3 个方面展开具体研究:①由于政府信息服务的主要供给方常常隶属于各级政府机关,所涉及的信息服务评价与各级政府机关日常工作评价在评价机制上也高度融合,因此本文将以我国政府机关现行的评价体系为研究基础,以影响评价体系可持续性的关键要素作为主题,分别探讨问题产生的原因以及应对策略;②以解决上述可持续性关键影响因素为目标,构建评价体系可持续性模型(Space -Past Present Future model,简称 S -PPF 模型),探讨 S -PPF 模型的可持续性机理,同时为提升 S-PPF模型在具体应用实践时的可操作性,本文将提出 S-PPF模型的实用原则;③基于档案机构双重管理模式的复杂性,本文选择档案机构作为政府信息服务评价体系的实证方,这对于本文的研究主题将更具有代表性,其目的在于通过将 S-PPF 模型引入到政府信息服务评价体系内部,验证 S-PPF 模型的必要性和适应性。

1 相关文献综述

本文通过对 CNKI、EbSCO、ProQuest 等中外期刊数据库进行相关检索,在检索到的期刊中,很少有关于评价体系或评估体系可持续性方面的相关研究文献,因此本文将借鉴学术界对事物可持续性发展所做出的相关解释,将评价体系可持续性的内涵定义为:所构建的评价体系应该能长期满足人们对于评价所应具备的准确性、全面性、及时性的内在需求,具备动态适应时刻处于变化中的复杂社会环境、主动进行自我发展的能力。并依据可持续性发展研究中的两个关键因素(“空间”和“时间”)展开相关的文献研究。

1.1 “空间”相关文献研究

目前,在评价或评估体系研究领域,绝大多数的研究文献集中在“空间”研究领域,即以评价机制为基准将研究重点放在评估体系的内部结构上,主要围绕以下研究主题展开:评估主体、评估内容[4-8]、评估策略[4,9-11]、评估方法[12-19]等几个方面,其中针对政府信息服务评价或评估的研究,主要体现在构建评价指标体系方面,例如,邹凯等[20]以顾客满意度理论为基础,构建了网络舆情视角下的政府信息服务公众满意度评价指标体系;李友芝等[21]运用平衡计分卡方法,构建了由社会公众、成本效益、部门内部管理等 3 个方面组成的政府信息服务绩效评估指标体系;雷勇[22]从基础设施设备、馆藏信息资源、技术运用水平、馆员队伍、服务效果等 5 个方面出发,构建了公共图书馆政府信息服务绩效评价指标体系;周伟等[23]从用户满意、投入产出、内在优化、持续发展 4 个方面构建了政府信息服务绩效评估指标体系。

1.2 “时间”相关文献研究

目前,涉及评价或评估体系“时间”方面的研究文献主要以动态表述形式展现,重点围绕以下主题展开研究:动态机理[24-25]、动态应用[26-28]、动态方法[29-30]

等几个方面，但在上述动态研究领域，虽然研究过程中考虑了时间的因素，但大部分动态研究仅仅反映了评价指标权值在时间维度上的变化规律。

1.3 文献分析总结

当前，在有关空间和时间这两个可持续性发展关键因素的文献中，涉及空间方面的研究较多，其主要原因是由于评价体系的空间属性直接与某一时刻下的评价活动的准确性、有效性相关联，研究学者自然会将研究的关注点聚焦于此，但仅仅涉及空间属性的相关研究存在着固有缺陷，即只关注当前时刻下评价体系内部的影响因素而忽略了时间对评价体系的影响，这种静态的研究手段即使在那一时刻取得了很大成功，但随着时间的推移，评价体系也会逐渐丧失利用的价值，特别是信息服务领域，当代信息技术正以惊人的速度飞速增长，极大地改变了人类的生活，而这种现状对于信息服务领域的评价研究而言，就预示着那些脱离了时间因素的评价体系将无法动态适应当代信息技术发展对信息服务水平产生的深远影响。

在涉及时间方面的研究中，一些学者虽然将时间因素纳入到评价体系的构建研究中，但涉及的范围普遍较窄，大部分研究仅仅将研究的关注点放在评价指标权值在时间维度上的变化规律上面，其研究基础仍然是建立在一套静态的评价指标组合上，如果这些指标内容不能随时间、环境等因素的变化而发生改变，就不能确保评价体系可持续性的实现。

通过以上文献分析可知，仅仅涉及空间或时间之中的某个单一因素，将不利于评价体系可持续性地实现，而将空间和时间同时引入到评价体系并构建两者合理的关联关系，是一种可以有效解决评价体系可持续性问题的可行方案。

2 影响评价体系可持续性的关键因素及其应对策略

2.1 可持续性的关键影响因素

2.1.1 针对性 当前，人们在探讨我国政府机关现有的绩效评估体系时，经常会遇到评估体系过于空泛[31]的反馈，这是针对性不强的一种表述，评价体系缺乏针对性常常会带来信任缺失、促进作用减弱[32]、重视程度降低等多种隐性的不良影响。发生这种现象的一个重要原因是一些地方政府出于横向评比的考虑，对其管理下的各行政部门实施统一的绩效评估指标，而这种评估模式最明显的缺陷就是忽视了各部门职能工作之间的差异性，只完成了其中共性内容的评估，却忽视了差异性的内容[31]。

2.1.2 关联性 在我国政府机关现行的一些绩效评估体系中，不同部门之间的评估关联性是依靠横向评比方式实现的，这种方式容易出现的问题是一些绩效评估体系基于横向评比的目的，盲目扩大各个评估对象之间的关联性，主要体现在对绩效评估指标统一性的追求上，希望借助于尽可能多的相同的评价指标来建立起多个评价对象之间的关联关系，但这种构建策略在具体实践中无法同时解决关联性与针对性的矛盾冲突。

2.1.3 时效性 当评价对象本身或人们对评价对象的认知程度随时间发生变化时，人们就会面临评价体系的时效性问题[30]，这种时效性问题不仅体现在评价体系的运行机制上，更多地是体现在基于评价对象自身发展所带来的评价指标内容上的变化。相比针对性、关联性问题，这种时效性问题对评价体系可持续性影响更大，用超前的或过时的评价指标内容去评价当前的事物状况，都会直接导致评价结果的失真。

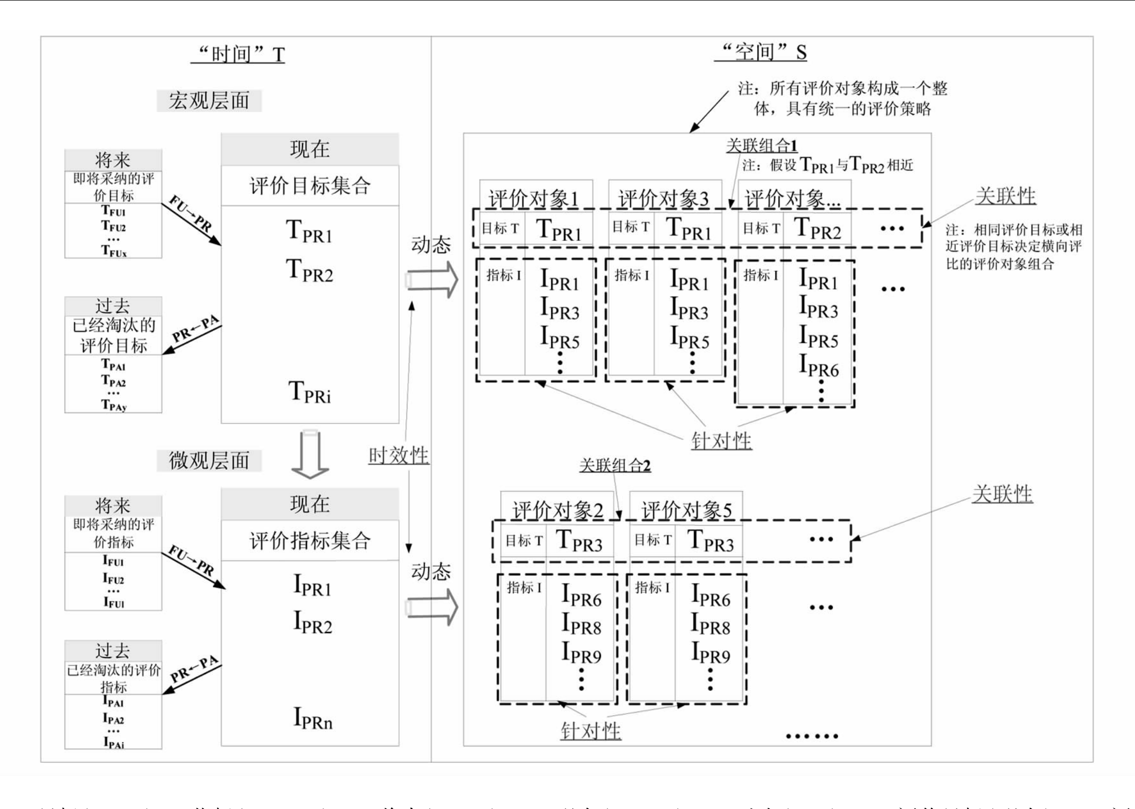
2.2 应对策略

当前，对于上述问题，不少学者给出了改进措施，其中最常见的应对措施是采用通用指标与专用指标相结合的评价模式：①通过加大专用指标数量来增强评价体系对不同部门职能属性的针对性，缺陷在于剩余的通用指标仍难以避免空泛化[31]以及 通用指标数量的减少所带来评价体系关联性的减弱；②通过加大通用指标数量来增强不同部门之间的关联性，缺陷在于造成了针对性减弱；③随着时间的推移，原有评价体系中仍然有效的通用指标和专用指标数量都会减少，整个评价体系将处于针对性和关联性同时衰弱的双重影响中，复杂程度较前两个因素会有较大提高，上述应对措施更加无法有效应对。

由此可见，上述应对措施在分别处理 3 个因素中的任何一个时，都会影响到其他一个或两个因素的解决，这种自相矛盾的状况大大增加了人们构建评价体系的难度，最好的局面也只能是实现针对性、关联性、时效性之间的相对平衡，但这并不是人们构建评价体系的初衷。

3 可持续性评价体系模型(S-PPF 模型)

可持续发展提醒人们，发展不仅是时间概念，同时也要强调空间因素[33]，因此本文构建可持续性评价体系模型的指导思想是将空间和时间两大因素同时融合到评价体系中，构建基于空间、时间协同发展的可持续



注:T:目标(Target), I:指标(Indicator),FU:将来(Future), PR:现在(Present),PA:过去(Past);T_{PR}:评价目标(现在),T_{PA}:评价目标(过去),T_{FU}:评价目标(将来);I_{PR}:评价指标(现在), I_{PA}:评价指标(过去), I_{FU}:评价指标(将来)

图 1 评价体系的可持续 S-PPF 模型

性评价体系模型:S-PPF 模型。需要说明的是:从本质上看,在影响评价体系可持续性的 3 个关键因素中,针对性、关联性与空间概念关联紧密,时效性与时间概念关联紧密,因此,以下本文将在 S-PPF 模型的空间层面讨论针对性、关联性问题,在时间层面讨论时效性问题。

(1)对于空间而言,在系统论中空间反映了系统内部的结构特征,本文借鉴系统论原理,将针对性、关联性统一到一个空间(见图 1)内,利用空间结构特征来处理上述针对性、关联性相互制约的缺陷,以下是空间层面的 S-PPF 模型构建原则:

构建原则 1:将涉及到的全部评价对象视为一个整体,同时也正视各个评价对象之间存在的差异性,以整体为主线、以全局为基准针对不同评价对象构建不同的评价指标集合,突出了评价体系的针对性,同时,这种针对性不是随意的,是建立在满足整体评价方向基础上的,反映的是全局层面的局部差异性。

构建原则 2:本文取消了评价对象之间基于相同评价指标所建立的关联性,提出基于评价目标的关联原则,即选取评价目标相同或相似的评价对象作为横向评比对象,这种构建原则还原了评价对象在真实社会中的本来面目,更利于评价对象之间的相互促进,能够充分发挥评价体系的督导作用,在确保评价体系实现针对性目标的同时也突出了评价体系的关联性。

(2)对于时间而言,基于可持续性视角,系统论给出了一种一般意义上的时间分类原则。系统论认为,随着时间的推移,系统整体及其组成要素、甚至系统的环境都在变化,认识一个系统,不仅要了解其现在,也要能看到其过去和预测它的将来[34],其他与本文相关的理论文献中也有类似的论述,例如,P. Davis 等[35]在研究公共价值理论时也指出:在政府管理体系中,历史的或过去的处理方式对现在的和将来的政策走向都会产生不同程度的影响,如果过去的处理方式严重限制了现在的政策走向,那么现在的影响因素对过去的高度依赖性就会充分显现出来,还有其他一些类似的可持续性研究也都在讨论时间因素时,把将来、现在、过去作为时间因素的分界点,从中可以看出,任何涉及可持续性的研究都绕不开时间这一根本因素,能够研究出事物发展过程中过去、现在、将来等不同阶段的发展规律并科学地加以利用,是可持续性研究的理想状态,因此,本文以此为依据将评价体系的时间划分成将来、现在、过去 3 个时间段来分别表现评价体系的发展趋势。

在S-PPF模型中,两个层面受到了时间因素影响(见图1)。首先在宏观层面,即评价目标的确认层面。评价目标会随时间而变化,即使是对于同一部门情况也是如此,更复杂的是还存在着部门组织结构变迁等复杂状况;其次在微观层面,即评价指标的确认层面。评价指标的组成由评价目标决定,而评价目标是时间的变量,评价指标的组成自然随时间而变化。

综上所述,S-PPF模型的可持续性机理是建立在空间与时间两大因素相互融合、相互协同基础上,以下是理想状态的可持续运行模式(见图1)。

在时间模块区,主要存在以下3种运行模式:①"评价目标集合(现在)"依据社会发展现状不断从"即将采纳的评价目标集合(将来)"动态选取目标项增加到集合内,同时也不断减少过时的目标项并动态淘汰到"已经淘汰的评价目标集合(过去)"内;②"评价指标集合(现在)"依据各种不同的评价目标不断从"即将采纳的评价指标集合(将来)"动态选取指标增加到集合内,同时也不断减少过时指标并动态淘汰到"已经淘汰的评价指标集合(过去)"内;③"评价指标集合(现在)"内的指标权重也会依据社会发展现状随时间而动态调整。制定上述这种时间层面的运行模式,体现了S-PPF模型对评价内容和指标权重的双重关注,确保时效性功能的全程实现。

在空间模块区,评价对象依据自身特征从"评价目标集合"选取合适的评价目标,再依据选中的评价目标从"评价指标集合"选取合适的评价指标并以此构建评价指标体系。由于评价指标的选取依据的是评价目标,不同的评价目标将对应不同的评价指标体系,从而突出了评价体系的针对性,而依据相同或相近评价目标所构成的不同评价对象之间的关联属性,不再将关注点放在某一个指标上,而是重点关注评价对象的整体特征,更清晰、更完整地反映了评价对象在真实社会中的本来面目以及与其他评价对象之间的关联性,从而也实现了评价体系的关联性。

4 S-PPF模型的实用原则

在S-PPF模型的实践应用过程中,如何将抽象的S-PPF模型转化为具有可操作性的评价体系是本文需要面对的课题,本文将从评价目标、评价连续体两个方面提出S-PPF模型的实用原则。

4.1 评价目标

在S-PPF模型中,评价目标是评价体系关联性的重要载体。一般而言,针对政府部门,评价目标会依据评价对象所属的行政级别、职能设置、组织结构等背景因素划分,同时,我国区域经济发展不均衡以及国家所采取的相应政策,造成评价目标也会因地理区域不同而发生改变,另外,随着时代的发展,即使是同一部门,在不同时期,评价目标也不是一成不变的,必然随时间变化而不断向前发展,因此,如何在具体评价实践中确定合适的评价目标具有复杂性,需要人们从空间和时间两方面综合考虑。

4.2 评价连续体

由于时间具有连续性,如何将连续的时间离散化以增加评价体系在时间维度上的可操作性,本文提出一种S-PPF模型下的时间离散化方案(见图2),能够在提升S-PPF模型可操作性的同时,最大程度地保持S-PPF模型在时间维度上的连续性,具体方案如下:将一段时间按先后顺序分别划分成将来、现在、过去3个部分(例如,在2017年到2019年的3年内,可以将2019年、2018年、2017年分别表示为将来、现在、过去3个时间段),分别建立这3个时间段内的评价指标体系并组合成一个评价集合,本文将这种评价集合定义为评价连续体,称之为连续体的主要原因在于S-PPF模型在时间维度上的连续性是基于评价连续体实现的。

以下以此类推,按时间发展顺序依次建立相应的评价连续体,并将各个连续体内的将来、现在、过去按图2所示依次关联,构成评价体系在整个时间维度上的连续性,而图2所示的关联形式在评价体系的实际构建过程中可以采用多种关联策略,一种最为简化的形式是将关联的双方完全等同。而对于单个评价连续体所覆盖时间的长短,应以评价对象的发展规律加以明确,例如,针对政府信息服务评价体系,除了应遵循国家整体发展规划外,还应符合现代信息技术发展趋势,结合现阶段我国政府信息服务的发展现状,本文建议单个评价连续体所覆盖时间以3－5年为宜。

综上所述,本文提出这种基于评价连续体的S-PPF模型时间离散化方案,不但可以确保评价体系在时间上的连续性,更重要的现实意义在于这种实用原则实现了评价体系向过去时段的可追溯性、向将来时段的创新引导性。

5 S-PPF模型的实证研究

以下将北京市各级档案机构作为信息服务评价对象来验证S-PPF模型的适应性,分别从空间、时间两个方面展开。

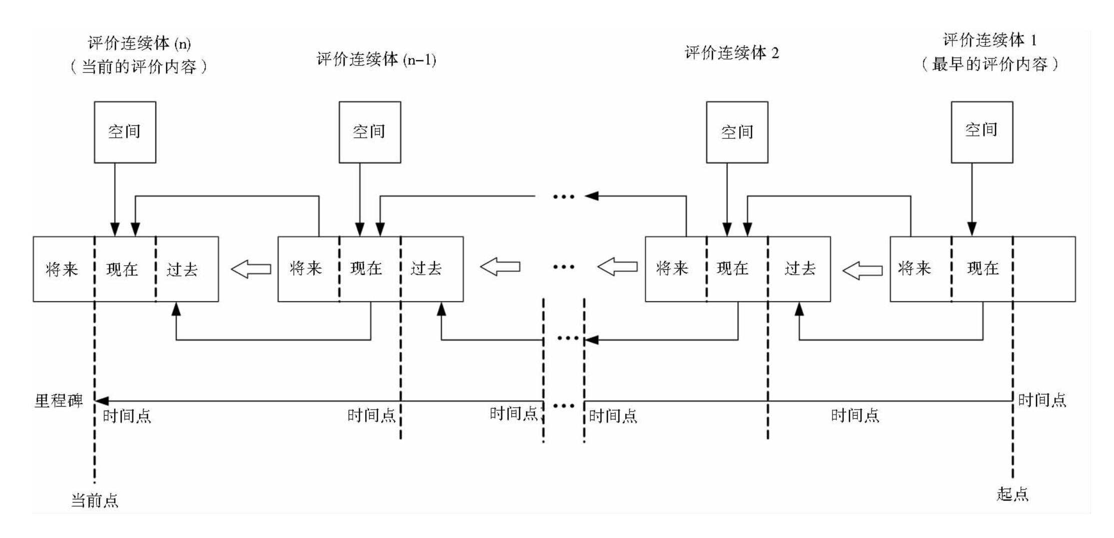


图 2 S-PPF 模型的时间连续性模式

5.1 空间方面

依据 S-PPF 模型，本文首先将北京市范围内的所有档案机构作为一个评价整体，制定出一套统一的信息服务评价策略，需要说明的是评价策略的制定依据是评价的目的性，不同的评价目的对应着不同的评价策略（例如，档案机构工作测评与档案信息服务评价），而如果总的评价策略已经确定，对于评价整体内的每一个档案部门而言，虽然具体的评价指标可能有所不同，但都应该以统一的评价策略为基准。其次，在上述统一的评价策略基础上，针对北京市所有档案部门分别制定各自的评价目标，突出 S-PPF 评价体系的针对性。由于北京市范围内区域经济发展相对均衡，因此档案部门评价目标的制订将依据各自的行政级别、职能设置、组织结构等背景因素展开，具体评价目标见表 1。

相比于以往类似的评价活动，S-PPF 评价体系在空间层面的构建策略会显著提高评价体系的评价效果，主要表现在：

（1）提升评价体系的针对性。当前，档案机构开展相关的档案工作测评活动时一般都采用了统一的评价指标体系，为了使评价指标体系能够覆盖所有档案部门，还添加了管理职能方面的专用指标作为测评附加项。虽然基于这种统一的评价指标体系所获得的评价结果能从整体上反映不同类型档案机构档案工作水平高低，但产生的评价效果却不明显，例如，一些档案机构的测评分数较低并不是由于自身工作完成情况出现问题，而是由于统一的评价指标体系涵盖了过多的本单位职能范围外的评价内容；一些单位由于职能设置等客观因素存在较大的差异性，造成两者的评价结果并不具有可比性，等等，这些都是以往评价体系构建策略对最终评价效果带来的不利影响，而 S-PPF 评价体系在空间层面的构建策略要求管理者根据不同评价目标制定不同的评价指标体系与之对应，有效地避免上述缺陷的发生，提高了评价体系的针对性。

（2）提升评价体系的关联性。从表 1 可以看出，在进行评价对象之间的横向对比研究时，相同或相近评价目标的对比结果更具有针对性，这种关联策略不但指出了双方在信息服务水平上的差距，更为落后一方提出了具有针对性的改进实例以及改进方案，例如，依据 S-PPF 模型的构建策略，各个区级档案机构基于相同或相近的评价目标而被归为同一横向关联区域，它们之间的评价结果高低直接反映其档案工作水平之间的差距，评价结果直观、有说服力，特别是在评价结果较低的档案机构制定改进方案时可以直接以评价结果较高的档案机构的成功经验为借鉴样板，这种横向评比策略更能发挥出评价体系的督导促进效果，是 S-PPF 评价体系关联性的优势所在。总之，S-PPF 评价体系在空间层面的构建策略使评价结果不再与评价效果相脱离，而是在两者之间建立起直接的关联性，避免了在当前评价活动中容易出现的“重评价、轻结果”现象的出现。

5.2 时间方面

本文挑选北京市 XX 区档案馆作为 S-PPF 模型时间层面的应用实证单位，原因在于：通过表 1 可以看出，区档案馆的评价目标承上启下，在管理方面即要接受市档案馆的领导，又要对下属档案机构的管理负责，而在信息服务供给侧，区档案馆又是信息服务的直接窗口，因此，区档案馆信息服务评价所覆盖的评价指标

表1　北京市档案机构信息服务评价目标

档案机构名称	评价目标 1	评价目标 2	评价目标 3	评价目标 4	…	行政级别 关联性	行政级别 说明	职能设置 关联性	职能设置 说明	组织结构 关联性	组织结构 说明	… 关联性	… 说明	区域划分 关联性	区域划分 说明	地理位置 关联性	地理位置 说明
	(1)制订本市档案工作的规章制度,监督、指导本市档案工作;(2)接收档案等;(3)向社会提供利用	(1)制订本区档案工作的规章制度,监督、指导本区档案工作;(2)接收档案等;(3)向社会提供利用	(1)提交档案等;(2)向社会提供现存城市建设等方面的档案利用	(1)提交档案等;(2)向社会提供现存司法档案利用													
北京市档案馆/局	√					√	市级	√	综合档案馆	√	隶属北京市管辖			×	无关联性	×	无关联性
东城区档案馆/局		√				√	区级	√	综合档案馆	√	隶属北京市东城区管辖			×	无关联性	×	无关联性
北京市东城区住房和城市建设委员会档案室			√			√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
北京市东城区房屋管理局档案室			√			√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
北京市东城区人民法院档案室				√		√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
北京市东城区人民检察院档案室				√		√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
……																	
西城区档案馆/局		√				√	区级	√	综合档案馆	√	隶属北京市西城区管辖			×	无关联性	×	无关联性
西城区房屋土地管理中心档案室			√			√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
西城区房管局档案室			√			√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
西城区司法局档案室				√		√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
西城区人民检察院档案室				√		√	区级直属	√	机关档案室	√	隶属本单位管辖			×	无关联性	×	无关联性
……																	
朝阳区档案馆/局		√				√	区级	√	综合档案馆	√	隶属北京市潮阳区管辖			×	无关联性	×	无关联性
……																	
大兴区档案馆/局		√				√	区级	√	综合档案馆	√	隶属北京市大兴区管辖			×	无关联性	×	无关联性
……																	
……																	

数量相对较多,验证结果相对具有代表性。具体的实证方法如下:在常规评价指标体系构建方法的基础上添加时效性因素,即在发放信息服务关键影响因素专家调查表时,对每一个关键因素额外添加时效性(超前、适中、过时)调查选项,通过上述处理手段,可以在获得原有调查结果的基础上,了解每一个关键因素的时效性属性,具体的调查结果(基于全体人员)如下:可跟踪、"绿色"环境评价指标内容的时效性结果为超前,属于将来模式的评价指标体系(见表2),其余的评价指标内容的时效性结果都是适中,都属于现在模式的评价指标体系,没有时效性结果为过时的评价指标。

相比于以往类似的评价活动,S-PPF评价体系在时间层面的构建策略可以提升评价体系的时效性。表2是本文对XX区档案馆的信息服务评价指标时效(超前)的调查结果,反映了评价体系在某一个时间截面下的时效性状况,从图中可以看出,虽然基于全体人员的超前时效性调查结果只有可跟踪、"绿色"环境两项,但对于不同的被调查人群(高校学者、档案机构专家、政府部门专家,相关企业专家)而言,所对应的超前时效性调查结果具有较大的差异性,这主要是由于不同主体之间所处的地位、所承担的职责、所面临的客观环境等影响因素各不相同造成的,从中可以看出,如果在评价体系的构建过程中不引入时效性构建策略,就容易产生评价体系的时效性问题,而通过本文提出的时效性(超前、适中、过时)调查策略,不但可以找出评价指标体系中超前、适中、过时的评价指标,构成S-PPF

表 2　北京市某区档案机构信息服务评价指标时效(超前)统计

指标名称				时效				
一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	全体	政府部门	档案机构	相关企业	大学
信息服务	质量							
		可持续再用			55.6%			50.0%
		可跟踪		59.5%	55.6%	58.3%	57.1%	64.3%
		可溯源			55.6%			
		可关联			55.6%			
		描述多样性			66.7%			
		来源多样性				50.0%		
	公平					50.0%		
	效率							
		协同能力						
			合作责权利划分		55.6%		57.1%	
		文件生命周期管理策略			55.6%			
		全程管理原则			55.6%			
	“绿色”环境			61.9%	66.7%	50.0%	57.1%	71.4%

模型所需的各类评价指标集合(见图 1),更重要的是提升了评价体系在面对不同评价群体时的针对性、有效性,从而在时间层面体现了时效性调查对提升评价效果的重要作用。总之,时效性问题在构建评价指标体系过程中是无法回避的,为了取得更加准确、有效的评价结果,公共服务管理者应该正视评价指标时效性的存在,在具体评价实践中加以研究、利用。

6　结论

政府信息服务是政府公务活动的重要内容,直接关系到政府运行和决策管理水平,运用评价手段提高相关政府信息服务部门的信息服务水平具有现实意义,但当今社会环境所呈现出的复杂性、多样性、发展性等现实状况,造成评价体系在具体实践中出现了不同程度上的应用难题,特别是在面对诸如针对性、关联性、时效性等问题时,处理方案往往顾此失彼,不能从根本上消除上述问题的发生,评价体系的可持续性不能保证。因此,本文基于空间、时间两个影响事物可持续性发展的关键因素,构建了具有可持续性的评价体系 S-PPF 模型。

S-PPF 模型与以往评价体系相比,具有以下特点:①将涉及到的全部评价对象视为一个整体,同时也正视各个评价对象之间存在的差异性,以整体为主线、以全局为基准针对不同评价对象构建不同评价指标集合,突出了评价体系的针对性;②取消了评价对象之间基于相同评价指标所建立的关联性,提出基于评价目标的关联原则,即选取评价目标相同或相似的评价对象作为横向评比对象,这种构建原则在确保评价体系实现针对性目标的同时也突出了评价体系的关联性;③按过去、现在、将来 3 个时间段来划分评价体系的可持续发展过程,突出了评价体系的时效性。为提升 S-PPF 模型在实践应用过程的可操作性,本文提出了 S-PPF 模型的实用原则:①提出以评价对象在组织结构内所处的层级关系以及区域位置作为评价目标的一种可行性划分原则,目的是提高 S-PPF 模型在空间维度上的可操作性;②创建评价连续体概念,提出基于评价连续体的 S-PPF 模型时间离散化方案,不但可以提高 S-PPF模型在时间维度上的可操作性,还可以确保评价体系在时间上的连续性,更重要的现实意义在于这种实用原则实现了评价体系向过去时段的可追溯性、向将来时段的创新引导性。

任何评价研究都需要实践的检验,本文将 S-PPF 模型与北京市档案机构信息服务评价模式相融合,在评价体系的运行机制层面验证了 S-PPF 模型与现行相关政府信息服务部门在组织结构上的匹配关系,并通过向专家调查问卷中添加时间因素的处理方式,在指标体系层面验证了 S-PPF 模型在政府信息服务评价体系研究过程中存在的必要性和适应性。

由于 S-PPF 模型涉及时间要素,因此关于 S-PPF

模型的应用效果还需要一定的时间验证,本文下一步将扩展参与实证的相关政府信息服务部门的种类以及数量,例如,信息中心、公共图书馆等单位,并在一个较长的时间跨度范围内考察 S-PPF 模型的实际应用效果。

参考文献:

[1] 侯合银. 复杂适应系统的特征及其可持续发展问题研究[J]. 系统科学学报,2008(4):81-85.
[2] 马费成,夏义堃. 我国政府信息服务的现状与创新[J]. 图书情报工作,2003,47(12):19-23.
[3] 李静. 论我国公共图书馆开展政府信息服务的理论与实践[J]. 图书情报工作,2009,53(13):135-138.
[4] 张锐昕,董丽. 公共服务质量:特质属性和评估策略[J]. 北京行政学院学报, 2014 (6):8-14.
[5] 吴建南. 公共部门绩效评估:理论与实践[J]. 中国科学基金,2009,23(3):149-154.
[6] WORD J, STREAM C, LUKASIAK K. What cannot be counted: ethics, innovation, and evaluation in the delivery of public services [J]. Innovation journal, 2011,16(2):1-17.
[7] MERKYS G, BRAZIENE R. Evaluation of public services provided by municipalities in Lithuania: an experience of applying a standardized survey inventory [J]. Social sciences, 2009,4(66):50-61.
[8] RIEPER O, MAYNE J. Evaluation and public service quality [J]. International journal of social welfare, 1998, 7(2):118-125.
[9] 赵莉晓. 创新政策评估理论方法研究——基于公共政策评估逻辑框架的视角[J]. 科学学研究,2014,32(2):195-202.
[10] 冯琳,高波. 美国公共图书馆绩效评估理论研究[J]. 图书馆建设,2012(3):22-26.
[11] BOYNE G, DAY P, WALKER R. The evaluation of public service inspection: a theoretical framework [J]. Urban studies, 2002, 39(7):1197-1212.
[12] 胡秀梅,贾哲. 基于差异显著性检验的图书馆服务质量评估方法探析[J]. 图书情报工作,2012,56(1):78-81.
[13] 罗哲,张宇豪. 基本公共教育服务均等化绩效评估理论框架研究——基于平衡计分卡[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2016(2):132-138.
[14] 盛明科. 政府绩效评估的主观评议与多指标综合评价的比较——兼论服务型政府绩效评估方法的科学选择[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2009,33(1):14-18.
[15] 王荣祥. 基于 QFD 的图书馆服务质量评估方法研究[J]. 图书情报工作,2011,55(5):23-27.
[16] 王嵘. 高校图书馆服务质量评估方法的研究[J]. 图书馆建设,2008(6):77-80.
[17] 董丽,吴冬曼,周虹,等. 基于 LibQUAL+TM 的图书馆服务质量评估方法研究和实践分析[J]. 现代图书情报技术,2006(3):76-81.
[18] KEAST R, WATERHOUSE J. Participatory evaluation: a missing component in the sustainable social change equation for public services [J]. Strategic change, 2010, 15(1):23-35.
[19] BROWN T. Coercion versus choice: citizen evaluations of public service quality across methods of consumption [J]. Public administration review, 2007, 67(3):559-572.
[20] 邹凯,左珊,陈旸,等. 基于网络舆情的政府信息服务公众满意度评价研究[J]. 情报科学,2016,34(2):45-49.
[21] 李友芝,谭貌. 政府信息服务绩效评估指标体系的构建[J]. 情报科学,2013,31(12):33-37.
[22] 雷勇. 公共图书馆政府信息服务绩效评价指标体系的构建[J]. 图书馆,2012(5):121-123.
[23] 周伟,叶常林,韩家勤. 政府信息服务绩效评估指标体系的科学构建[J]. 图书情报工作,2009,53(13):139-142.
[24] 姚若松,江平,梁英士. 动态绩效评估概念、范式及其影响因素[J]. 广州大学学报(社会科学版),2015,14(7):67-72.
[25] 王璐,庞皓,何平. 一种新的动态综合评价模型及应用[J]. 统计与决策,2006(24):28-30.
[26] 周建伦,刘飞. 我国区域经济发展水平的动态综合评价[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2008(5):9-15.
[27] 吴价宝,张勤虎. 创新型城市动态评价研究[J]. 工业技术经济,2013,32(3):113-120.
[28] 李建霞. 高校图书馆二阶段绩效动态评价研究[J]. 图书情报工作,2015,59(7):61-68.
[29] 曹志梅. 基于动态模糊集的图书馆动态模糊综合评价[J]. 图书情报工作,2005(10):52-54.
[30] 周青奎,杨益民. 评价指标体系动态修正的可拓方法初探[J]. 统计与决策,2008(24):7-9.
[31] 孟华. 推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估——从机构绩效评估向公共服务绩效评估的转变[J]. 中国行政管理,2009 (2): 16-20.
[32] 吴加琪,徐祥丰. 构建发展性档案工作评价机制的思考[J]. 档案与建设, 2014(4):25-28.
[33] 朱启贵. 可持续发展评估[M]. 上海:上海财经大学出版社,1999.
[34] 王旭. 系统、系统规律与系统方法[J]. 哲学研究, 1984(7):43-49.
[35] DAVIS P, WEST K. What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place [J]. The American review of public administration, 2009, 39(6): 602-618.

作者贡献说明:

董宇:全文撰写与修改;

安小米:全文审阅。

Research on Sustainability of Government Information Service Evaluation System

Dong Yu[1] An Xiaomi[2,3,4]

[1] School of Economics and Management, Beijing Institute of Petrochemical Technology, Beijing 102600

[2] School of Information Resources Management, Renmin University of China, Beijing 100872

[3] Key Laboratory of Data Engineering and Knowledge Engineering, Ministry of Education, Beijing 100872

[4] Smart City Research Center of Renmin University of China, Beijing 100872

Abstract: [**Purpose/significance**] At present, a normalization mechanism for evaluation activities has become an effective management strategy for governments at all levels to improve their information services. However, the complexity, diversity, and developmental nature of today's society have continually impacted the application of existing evaluation systems, which requires urgent research on the sustainability of the evaluation system. [**Method/process**] A sustainability evaluation system model S-PPF (Space-Past Present Futuremodel) is proposed in this paper. At the theoretical level, the model embodies the differences in the set of evaluation indicators, the relevance of the evaluation objectives, and the developmental nature based on the criteria of past, present and future, and at the application level, the operability is achieved by proposing the concept of evaluation continuum and related practical principles. [**Result/conclusion**] The study found that the S-PPF model can simultaneously solve the the problems of pertinence, relevance, and timeliness of the evaluation system, which can be used as an effective solution to the sustainability of the evaluation system.

Keywords: government information service evaluation system sustainability S-PPF model evaluation continuum